

# Lei Saraiva (1881): se o analfabetismo é um problema, exclui-se o problema

Michele de Leão<sup>1</sup>

## Resumo

Este trabalho tem por objetivo identificar e analisar, nos Anais da Câmara dos Deputados e do Senado, disponíveis em seus sites na internet, os argumentos invocados pelos liberais, relacionados à exclusão dos analfabetos do direito de voto, por ocasião da reforma eleitoral para introdução do voto direto no Brasil no final do Império. O projeto apresentado pelo Gabinete Saraiva, com a explícita exclusão dos analfabetos do direito de voto, é transformado na Lei 3.029, de 09 de janeiro de 1881, levando o nome de Lei Saraiva. O objetivo da exigência de saber ler e escrever para ser eleitor não era purificar as urnas, mas sim impedir o alargamento da participação popular. É durante o período da reforma eleitoral que se verifica aquilo que se pode chamar de construção do discurso da incapacidade eleitoral dos analfabetos, que resultou, desde então, na exclusão dos analfabetos do direito de voto por mais de um século e na estigmatização, até hoje, dos “portadores” de analfabetismo. Portanto, este trabalho justifica-se pela necessidade de entenderem-se quais as razões que levaram o analfabetismo, em um dado momento da história brasileira, a ser percebido como um problema político e social.

**Palavras-chave:** Analfabetismo, Estigmatização, Lei Saraiva, Reforma Eleitoral.

## Abstract

This paper aims to identify and analyze, in the Annals of the Chambers of Members and the Senate, available on their web sites, the arguments put forward by the Liberals in favor of the exclusion of illiterate voting rights, during the electoral reform for introduction of direct voting in Brazil at the end of Empire. The project presented by the cabinet Saraiva, with the explicit exclusion of illiterate voting rights, is converted into Law 3.029 of 9 January 1881 taking the name Saraiva Law. The purpose of the requirement to read and write to the voter turnout was not purify, but to prevent the extension of popular participation. It is during the period of electoral reform that there is what might be called the construction of the discourse of the inability of illiterate election, which resulted, from then on, the exclusion of illiterate voting rights for more than a century and stigmatization, today, the “carriers” of illiteracy. Therefore, this work is justified by the need to understand is that the reasons for illiteracy in a given moment in Brazilian history, to be perceived as a social and political problem.

**Key-words:** Illiteracy, Stigmatization, Saraiva Law, Electoral Reform.

## Contexto histórico da reforma eleitoral

No começo do último quartel do século XIX, o Brasil se apresentava como um país de economia totalmente agrária, sedimentada em grandes propriedades rurais e apoiada ainda no trabalho escravo. A maior parte da população permanecia marginalizada, e o governo era assegurado através de um parlamento onde viviam dois partidos, controlados de cima para baixo, que participavam de eleições fraudulentas e exclusivistas, como observa Lopez (1994, p.19): “Como não existia Justiça Eleitoral e os meios de comunicação eram precários e mais ainda os meios de informação e educação, campeava livremente a fraude, ponto de partida da corrupção administrativa.”

Nas últimas décadas do Império, esse mecanismo se mostrava cada vez mais intenso, e a inércia política era total. Esse modelo partidário possuía a clara função de evitar que os conflitos reais da sociedade aflorassem no nível do Estado. Com o desenvolvimento econômico no ciclo do café, sobretudo na Província de São Paulo, os grupos urbanos começaram a clamar por maior participação na vida política do país, pela substituição do sistema eleitoral indireto pelo direto e pelo fim do voto censitário.

As cobranças em favor de eleições diretas pressionaram o Imperador D. Pedro II, que, em janeiro de 1878, convoca o liberal Visconde João Lins Vieira Cansansão de Sinimbu para organizar e dirigir um gabinete, que teria como tarefa singular a realização da reforma eleitoral, por meio da qual deveria ser introduzido o voto direto no Brasil.

Afastados do poder desde 1868 (ano em que ocorreu uma inversão política onde o ministério liberal de 3 de agosto foi substituído pelo conservador de 16 de julho), os liberais retornam, assim, ao poder após uma década de governo conservador.

O Poder Moderador era o responsável por indicar a liderança do Gabinete Ministerial, que, por sua vez, era incumbido de constituir um ministério. Após, o Gabinete tinha a tarefa de organizar as eleições para a Câmara os Deputados. Com a corrupção eleitoral, prática corrente durante este período, o partido da situação sempre obtinha a superioridade no Legislativo. Deste modo, a Câmara era formada de acordo com os interesses do Gabinete Ministerial. Para manter-se no cargo, o presidente do Conselho precisava ter o apoio da Câmara e do monarca. O Senado vitalício e o Conselho de Estado unicamente funcionavam como instrumentos de consulta do Imperador.

Durante o Segundo Reinado, o Poder Moderador agia em acordo com os interesses dos partidos políticos constituídos, fazendo com que se revezassem no poder.

Mesmo assim, dispunha ele de recursos para provocar as substituições de ministérios ou revezamento dos partidos no poder, e não se mostrou parcimonioso em utilizá-los. Basta considerar que durante os dez anos que antecederam a ascensão do gabinete de 16 de julho, se tinham sucedido precisamente dez ministérios representativos de opiniões políticas divergentes, não raro contrastantes. (HOLANDA, 1997, p.10)

Como o Imperador dissolvia a Câmara sempre que avaliasse ser apropriado, o Poder Moderador fortificava desse modo o Executivo, representado pelos ministérios:

O fortalecimento do Executivo levava, em última análise, à centralização político-administrativa do Império, bem ao gosto dos senhores de terra e de escravos. [...]. A centralização garantia a própria monarquia. (ALENCAR, RAMALHO; RIBEIRO; 1979 p.149).

Durante o reinado de D. Pedro II, o Poder Moderador foi o Executivo e o Legislativo. Através desta centralização de poderes no Moderador, a aristocracia agrária garantia a prevalência de seus interesses tanto na Câmara quanto no Gabinete Ministerial.

É importante destacar que liberais e conservadores não aparentavam discordâncias ideológicas; somente desejavam conveniências diferentes, visto que tanto os liberais quanto os conservadores representavam os senhores de terra e de escravos. Deste modo, suas relações inclinavam-se mais para uma conciliação do que para um embate. Bandecchi (1969, p.219) afirma que: "Em muitos pontos os conservadores e liberais eram bastante semelhantes, chegando-se mesmo a dizer que nada se parecia tanto com um liberal como um conservador no poder". Na fase áurea do II Império, chegou até a haver um Gabinete de Conciliação dos dois partidos, chefiado pelo Marquês do Paraná (1853-58) – estabelecendo a política de conciliação nacional, amparada por uma tática de clientelismo e agregação dos liberais. Buscando-se impedir que os liberais se unissem aos movimentos populares radicais e exaltados, colocando em perigo a soberania econômica latifundiária.

A noção de não haver diferenças ideológicas e sociais entre os partidos também podia confirmar-se pelas frequentes passagens de políticos de um campo para outro. Fausto (2008) destaca que

Conservadores e liberais utilizaram-se dos mesmos recursos para lograr vitórias eleitorais, concedendo favores aos amigos e empregando a violência com relação aos indecisos e aos adversários. A divisão entre liberais e conservadores tinha assim muito de uma disputa entre clientelas opostas em busca das vantagens ou das migalhas do poder. (p.98).

Assim, a calma no cenário político era assegurada através da alternância dos dois partidos no poder, que muito se assemelhavam, já que ambos representavam basicamente as elites agrárias.

Conforme o momento, a presidência do Gabinete Ministerial era entregue ao Partido Liberal ou ao Partido Conservador. Esta política não poderia ser praticada com a adesão de um único partido; necessitava do apoio das duas correntes políticas. Desta forma, se tornava necessário cultivar, na esfera dos dois partidos, um empenho de afastamento das divisões mais radicais.

Por detrás das aparências liberais do regime, o que na verdade existia era uma sociedade repressiva e altamente conservadora e preconceituosa, componentes que exerciam inegável papel censório. Um imperador patriarcal e bonachão mal disfarçava as realidades de um Estado oligárquico, não-democrático e autoritário. (LOPEZ, 1993, p. 67-68)

A estrutura político-partidária do Império foi a responsável por conter as conquistas democráticas e garantir a ausência de representantes populares no parlamento.

Essa realidade social e política se refletia no campo educacional. Ao se estudar a atenção dispensada à educação no Brasil, é possível observar que as ações nessa área foram desorganizadas e pouco eficientes desde o Brasil Colônia, quando o quadro educacional era, então, composto por um ensino elementar e um ensino secundário, desarticulados e assistemáticos, precariamente organizados, em sua maioria, sob a forma de aulas avulsas e irregulares.

O ensino brasileiro, ao iniciar-se o século XIX, estava reduzido a pouco mais que nada, em parte como decorrência do desmantelamento do sistema jesuítico (o Marquês de Pombal, em 1759, extinguiu as escolas jesuíticas de Portugal e de todos os âmbitos de seus territórios, que foram sucedidas pelas reformas pombalinas, com o principal objetivo de substituir a escola que convinha aos interesses da fé pela escola favorável aos fins do Estado), sem que nada parecido fosse preparado em seu lugar.

Quanto ao cenário cultural existente quando da chegada da Família Real, Ferreira (2001) destaca que

O Brasil apresentado à Família Real, em 1808, é um país limitado pelas imposições da metrópole. Sem acesso às mais diversas formas de cultura vivenciadas na Europa, mantinha-se à margem das manifestações culturais oitocentistas, sobretudo européias. (p.79)

A vinda da Família Real (1808) e a Independência (1822) colaboraram para que novas condições político-econômicas conduzissem ao estabelecimento de uma nova direção no que se referia ao ensino, orientando a educação brasileira para a formação das elites dirigentes. Assim, o ensino superior e o secundário passaram a ser privilegiados, em prejuízo do ensino primário e do técnico-profissional. Deixado ao encargo das províncias, o ensino primário era pouco difundido. Embora a Constituição Imperial de 11 de dezembro de 1823 determinasse a garantia da instrução primária gratuita a todos os cidadãos, na prática, tanto nos anos que a precederam quanto nos anos que a sucederam, pouco se fez pelo ensino popular. Elevar a quantidade de doutores (médicos e advogados, principalmente) é uma das justificativas apontadas por Ferreira (2001) para o descaso com o ensino elementar. A autora complementa que "Na verdade, o governo pretendia formar burocratas capazes de gerenciar e prover os cargos públicos, resolvendo, dessa maneira, o problema da falta de técnicos e administradores para as diferentes atividades governamentais." (FERREIRA, 2001, p.82) Deste modo, ao longo de todo o século XIX foi muito diminuto o grupo dos cidadãos que tinham acesso a um diploma.

No período de 1860 a 1890 ações particulares se organizam, e são fundados importantes colégios, principalmente católicos, até mesmo de jesuítas, que retornam ao Brasil décadas após sua expulsão. A disposição de instituir escolas religiosas no Brasil do século XIX é uma contradição, pois a laicização se torna cada vez mais frequente. Os colégios leigos do período são os mais progressistas e renovadores.

No último quartel do século XIX, o positivismo intensifica a luta pela escola pública, leiga e gratuita, bem como pelo ensino das ciências.

Para Romanelli (2002, p.41) ao longo do Império desenvolveu-se uma educação de tipo aristocrática, voltada mais para a formação de uma elite do que à educação do povo. A autora observa ainda que a educação popular estava desassistida e que a educação média era simplesmente propedêutica. Pode-se, assim, pensar o quanto a educação foi minimizada a ponto de transformar-se em mera ilustração.

Este modelo de educação doméstica escolar, a separação social entre os adultos e as crianças, a rigidez da autoridade, a carência da participação da mulher, a ampla diferença na educação dos dois sexos foi favorável para a total preponderância das atividades unicamente intelectuais sobre as de base manual e mecânica, resultando na produção de uma cultura antidemocrática, de privilegiados. A tradição colonial, de fundo europeu, não é a única explicação para o tipo de cultura que se buscava servir, mas está intimamente relacionada à composição e ao modelo da estrutura social que se estabeleceram por todo o Império. Nessa sociedade, de economia fundamentada no latifúndio e na escravidão, e à qual, deste modo, não interessava a educação popular. Esse contraste entre a quase carência de educação popular e o acréscimo de desenvolvimento de elites tinha de forçosamente constituir, como constituiu, uma enorme disparidade entre a cultura da classe dirigida, de nível extraordinariamente baixo, e a da classe dirigente, erguendo sobre uma ampla contingência de analfabetos uma pequena elite em que figurava homens de cultura aprimorada.

Quanto às eleições, o voto era um ato de obediência, lealdade ou gratidão. No entanto, os chefes não podiam somente confiar na obediência, lealdade ou gratidão, era preciso recompensar o voto. As eleições eram vistas por muitos votantes como uma ocasião para ganhar um dinheiro fácil, roupas e, até mesmo, comida. Para Carvalho (2004, p.36), "O encarecimento do voto e a possibilidade de fraude generalizada levaram à crescente reação contra o voto indireto e a uma campanha pela introdução do voto direto".

O cunho antidemocrático das elites ficou visível no que se referia à participação política. Durante o Primeiro e o Segundo Reinado, apesar das várias reformas eleitorais (1846, 1855, 1862, 1876 e 1881), o sistema eleitoral foi dominado por uma minoria.

A partir da década de 1860 iniciou-se uma campanha em defesa da eleição direta no Brasil. Tendo os defensores desta ideia se utilizado de discursos, escritos, artigos em jornais, relatórios ministeriais, projetos legislativos, pareceres de comissões da câmara temporária, todos enfatizando a necessidade de uma reforma eleitoral.

*É nesse contexto político-social que se realiza a reforma eleitoral para introdução do voto direto no Brasil. Reforma iniciada em janeiro de 1878, com a nomeação de Casansão Sinimbu para chefiar o Gabinete Ministerial. O Imperador exigia o maior cuidado nesta reforma, pois ela era de grande importância. É interessante ressaltar que a reforma eleitoral não podia mais ser considerada somente uma reivindicação do Partido Liberal, visto que, cada vez mais, muitos conservadores a estavam reivindicando.*

## O Projeto Sinimbu

Sendo apresentado na Câmara dos Deputados no dia 13 de fevereiro de 1879 o projeto de reforma eleitoral elaborado pelo Gabinete Sinimbu propõe reforma eleitoral através de reforma da Constituição de 1824. O projeto Sinimbu estabelece como condições para o cidadão tornar-se eleitor: que a renda mínima seja de quatrocentos mil réis (duplicou-se a renda mínima que, antes, era de duzentos mil réis); e que sejam excluídos do direito de voto todos aqueles que não saibam ler e escrever, condição esta inexistente na Constituição de 1824.

Na sessão de 30 de janeiro de 1879 na Câmara dos Deputados, quando o projeto ainda não havia sido apresentado, o Sr. Florêncio Carlos Abreu e Silva alega que a responsabilidade de votar é tão grande, que conferir o direito de voto à ignorância e ao pauperismo (aos analfabetos) seria criar a mais degradada das democracias. O deputado explana

Eu não sei quais as ideias que prevalecerão, mas em meu conceito, acredito que a lei, que for decretada pelo parlamento, consultará as verdadeiras conveniências públicas, se, considerar que na instrução e em uma certa abastança estão em regra representadas a capacidade e a independência precisas para a escolha dos representantes do país (Apoiados). (CÂMARA, ANAIS, 1879, p. 319).

No dia 25 de abril de 1879 o deputado Gavião Peixoto ao criticar a reforma apresentada por Sinimbu, defende o voto dos analfabetos.

Mas, senhores, se isto é assim, em absoluto, em relação ao nosso país atendendo-se a que oito décimos de sua população não sabe ler e escrever, com a exclusão dos analfabetos virá a ser governado pela minoria, e por esta forma falseado o sistema representativo que nos rege. (CÂMARA, ANAIS, 1879, p. 710).

O deputado alega que

É preciso fugir dos extremos, aceitando o justo meio, que parece ser, quanto à renda o censo da Constituição, e quanto aos analfabetos o direito de votar, ao menos enquanto a sociedade, por sua parte, não tiver cumprido o dever fundamental de por a instrução ao alcance de todo o mundo. (CÂMARA, ANAIS, 1879, p. 710).

O chefe do governo, Cansansão Sinimbu, em 28 de maio de 1879, aponta a importância do saber ler e escrever para o ato do voto:

Quanto à condição de saber ler e escrever, creio, Sr. presidente, que é o menos que se pode exigir como sinal de capacidade daquele que tem de concorrer diretamente para a escolha dos representantes da nação (Muitos apoiados). Não podia ser mais modesta a exigência (Muitos apoiados). (CÂMARA, ANAIS, 1879, p. 426).

No dia seguinte, o ministro da justiça, Lafayette Rodrigues Pereira, se fixa na ideia de que, para exercer o voto, é preciso possuir discernimento intelectual, ter capacidade suficiente para a compreensão e conhecimento dos interesses coletivos do Estado e para julgar a aptidão e o caráter dos candidatos que representarão as suas ideias. O ministro lança dúvida às estatísticas referentes ao analfabetismo, argumentando que o governo não pode ficar em posse da ignorância e da cegueira dos analfabetos só pelo fato de serem maioria: "Mas, admita-se, senhores, que oito décimos da população do Império se compõe de analfabetos, eu pergunto-vos? – a ignorância, a cegueira, porque se torna vasta e numerosa, porque se generaliza, adquire o direito de governar? (Apoiados)". O ministro prossegue: "Se há no Império oito décimos de analfabetos, eu vos direi, esses oito décimos devem ser governados pelos dois décimos que sabem ler e escrever." (CÂMARA, ANAIS, 1879, p. 460)

Pode-se perceber que, nas falas dos políticos, o analfabetismo passa a ser reconhecido como a condição de ignorância, de cegueira, de pauperismo, de falta de inteligência e de discernimento intelectual e, por isso tudo, de incapacidade política.

Com a aprovação na Câmara dos Deputados em 09 de junho de 1879, o Projeto Sinimbu é enviado ao Senado, onde é examinado por duas comissões, as quais, em seus pareceres, de 14 de outubro do mesmo ano, finalizam seus trabalhos, concluindo que o projeto deve ser rejeitado por ser inconstitucional. As comissões sustentam que uma reforma, neste país, não se pode levar a efeito sem a participação do Senado e da Coroa. O Senado deixa transparecer, de forma implícita, que só admitirá uma constituinte se puder participar nos seus trabalhos. No entanto, a legislação proibia expressamente a interferência da Coroa e do Senado nas reformas constitucionais.

Com a rejeição do projeto Sinimbu no Senado, o Gabinete Sinimbu fica enfraquecido, pede e obtém a sua demissão – em parte também pelo desgaste após as agitações populares, no Rio de Janeiro, em consequência da cobrança do imposto de 20 réis por passagens de bondes e condução ferroviária.

## O Projeto Saraiva

Com a negação do Senado para realização da reforma eleitoral via reforma constitucional, então, apenas restava, ao novo governo, a reforma por lei ordinária. O escolhido pelo Imperador para tal tarefa foi o comendador José Antônio Saraiva,



liberal convicto, que instituiu um novo ministério em 28 de abril 1880. O deputado Rui Barbosa foi chamado por Saraiva para formular o projeto da eleição direta, que o Gabinete submeteu ao Imperador como programa de seu governo.

O projeto Saraiva é apresentado em sessão extraordinária realizada em 29 de abril de 1880. O chefe do governo diz que em seu projeto não há a exigência de saber ler e escrever, apenas se exige o necessário para dar regularidade à eleição, como a assinatura. Contando com o apoio do Gabinete Saraiva um projeto substitutivo é apresentado por uma comissão especial. Nesse projeto substitutivo os analfabetos seguem excluídos de fato do direito de voto, já que a pessoa habilitada a votar deverá escrever de próprio punho o nome do(s) candidato(s) escolhido(s) e assinar a ata da eleição.

O Sr. Teodoreto Souto está entre os deputados que concertam com o projeto. Em 19 de junho de 1880, o deputado defende a exclusão dos analfabetos em nome de certa soma de conhecimentos, de ilustração, assim como de independência necessária para o exercício do voto. De acordo com ele, “[...] a lei deve estabelecer garantias plenas para que o analfabeto não seja eleitor [...]”, uma vez que “[...] a ignorância [o analfabetismo, no caso] é um obstáculo que cada um pode vencer, através da obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário [...]”. (CÂMARA, ANAIS, 1880, p. 323).

Percebe-se que o deputado Teodoreto Souto concorda com a exclusão dos analfabetos do direito de voto, por entender que lhes há ausência de discernimento político, o que, segundo os deputados, só poderia ser obtido instruindo-se.

O deputado Rui Barbosa, que durante todo o processo de reforma se posicionou fortemente pela exclusão dos analfabetos do direito de voto, em sua fala no dia 21 de junho de 1880, ao defender o projeto Saraiva, alega de modo veemente que este não provocaria uma exclusão de classes: “Não é, portanto, uma exclusão de classes (apoiados), não é uma criação de castas políticas, não é uma separação de categorias desirmanadoras entre o povo, o que vamos estabelecer [...]”. (CÂMARA, ANAIS, 1880, p.353).

Rui Barbosa entendia que o verdadeiro discernimento político, o conhecimento dos negócios, só são apreendidos com a leitura, sendo que isto não é possível aos analfabetos.

Vale destacar que, mais tarde, no ano de 1882, Rui Barbosa irá lembrar que o dinheiro direcionado à educação correspondia a 2% do orçamento, enquanto as forças armadas recebiam mais de 20%. Para ele havia uma relação muito próxima entre propagação da instrução e boas eleições, sendo que boas eleições significariam progresso político. De acordo com Holanda (1997), o pensamento de Rui Barbosa poderia ser desenvolvido do seguinte modo:



[...] sem educação popular não se podem esperar boas eleições; sem boas eleições não se pode esperar regime representativo; sem regime representativo não haverá democracia; sem democracia é escusado querer que a Coroa não intervenha no processo político; por conseguinte, torna-se inevitável o poder pessoal sem educação popular. (p.188)

Voltando ao Projeto Saraiva, para a sessão do dia 23 de junho de 1880, quando o deputado Aristides César Spínola Zama expressa que votará favoravelmente ao projeto: "Entendia e entendo que todo o cidadão brasileiro maior de 21 anos, que soubesse ler e escrever, tem os requisitos necessários e indispensáveis para ser eleitor, sem que lhe exigissem quaisquer outras condições, além destas". (CÂMARA, ANAIS, 1880, p.425) O deputado continua afirmando que "Sr. Presidente, para mim a capacidade intelectual deve ser a condição única do exercício do voto, porque eu não considero o voto, como alguns, um direito natural". (CÂMARA, ANAIS, 1880, p.425) O deputado Zama insere um novo argumento contra o voto dos analfabetos – o da periculosidade. O deputado faz associação explícita entre analfabetismo, de um lado, e marginalidade, periculosidade, perturbação dos trabalhos eleitorais e ameaça à ordem pública, de outro.

Com a cláusula de só votar quem souber ler e escrever [...] é incontestável que os capangas do interior, os capoeiras e navalhistas das cidades, os perturbadores, enfim, dos nossos trabalhos eleitorais se acham em quase totalidade entre os analfabetos. (Apoiados).

[...] Os homens que têm certo de grau de instrução jamais se prestam a ser lançados contra os outros em dia de eleição, como máquinas de guerra. (Apoiados.) (CÂMARA, ANAIS, p.426).

Aprovado na Câmara em 25 de junho do mesmo ano por imensa maioria de votos, o projeto Saraiva é levado ao Senado em 1º de julho de 1880.

Durante as discussões desse projeto no Senado, o senador Cristiano Ottoni, em discurso no dia 14 de outubro de 1880, enfatiza que, de todas as exclusões previstas no projeto a que menos repugna é a exclusão dos analfabetos: "[...] o governo da sociedade pertence à inteligência e não à massa bruta [...]". O senador vê na exclusão dos analfabetos outro benefício: "[...] a eliminação dos capangas, homens que se alugam para fazer desordens nas eleições, quase todos analfabetos [...]". (SENADO, ANAIS, 1880, p.54). Pode-se ver que o senador retoma o argumento do deputado Zama referido acima. Contrário ao censo pecuniário, o senador diz que aprovaria a exclusão dos analfabetos, se abolido o referido censo.

O Conde de Baependy, ao expor suas ideias no Senado em 12 de novembro de 1880, enfatiza que o deixar-se de considerar no alistamento dos eleitores os cidadãos que não sabem ler e escrever não afronta a Constituição, pois, a proposta do governo não disse claramente que o analfabeto não pode votar. Concluiu-se isso da imposição de assinar seu título e deixar recibo feito pelo próprio punho. (SENADO, ANAIS, 1880, p. 160).

No dia seguinte, o senador Domingos José Nogueira Jaguaribe defende sua opinião de que a Constituição não impede ou consente que os analfabetos votem. Ele afirma que uma das teses da Constituição sugere a propagação da instrução primária gratuita e que, nessa promessa pode-se achar compreendida a necessidade de saber ler e escrever: “[...] Para civilizar-se ao maior grau possível de perfectibilidade, um dos meios é a instrução, é o batismo da civilização. O saber ler e escrever é a porta que se abre ao homem civilizado [...].” Segundo o senador, “[...] as diversas leis pelas quais os analfabetos têm votado, não estabelecem meio algum de conciliar a ignorância deles com a exequibilidade da coisa [...]”. (SENADO, ANAIS, 1880, p. 178). Aqui, percebe-se, nas palavras do senador Jaguaribe, a associação existente entre analfabetismo e ignorância.

Saraiva defende o projeto de seu gabinete, em 20 de dezembro de 1880, argumentando que o projeto não exclui a grande massa dos cidadãos do país: “[...] o que o projeto exclui é a ignorância absoluta, os homens que não tem [sic] meios de viver, e em os quais não se presume a menor inteligência e independência para a escolha do deputado ou senador.” (SENADO, ANAIS, 1880, p. 196). Conforme o chefe do governo, todo e qualquer cidadão, que através de seu trabalho contraia uma insignificante renda ou qualquer instrução, ingressa no eleitorado. No entanto, o que se observará mais adiante é que a consequência causada pela lei será justamente o inverso – a exclusão maciça do povo.

O projeto do Gabinete Saraiva, com a explícita exclusão dos analfabetos do direito de voto, obtém sua aprovação, no Senado, no dia 04/01/1881, transformando-se na Lei 3.029, de 09 de janeiro de 1881, que passou à história com o nome de Lei Saraiva. Em seu artigo 8º a referida lei destaca em 03 de janeiro de 1881:

Art.8º. No primeiro dia útil do mês de setembro de 1882, e de então em diante todos os anos em igual dia, se procederá à revisão do alistamento geral dos eleitores, em todo o Império, somente para o seguintes fins:

[...] II – De serem incluídos no dito alistamento os cidadãos que requererem e provarem ter adquirido as qualidades de eleitor de conformidade com esta lei, e souberem ler e escrever. (SENADO, ANAIS, 1881, p. 348).

## A Lei Saraiva e suas consequências

Para iniciar uma reflexão sobre as consequências da Lei Saraiva é importante apresentar a informação de que o primeiro Censo demográfico realizado no Brasil, no ano de 1872, acusou uma taxa de analfabetismo de 82,3%, para a população de cinco anos ou mais. Estimativas indicam que para a população de 10 anos ou mais essa taxa estaria em torno de 78%. Com a exposição desses dados procura-se demonstrar o quanto é notável que durante o período da reforma eleitoral a maior parte da população brasileira era composta por analfabetos.

Com a Lei Saraiva, o mecanismo de privar o povo de participar das eleições deixou de ser unicamente a pobreza (a renda insuficiente ou a dificuldade de comprovação da mesma). Conservando o censo pecuniário da Constituição de 1824, à Lei Saraiva ainda foram acrescidas duas medidas de implicações excessivamente excludentes: severidade dos mecanismos de comprovação da renda; e a cobrança do saber ler e escrever. O limite de renda de 200 mil-réis não era muito alto. Mas a lei tornou muito rígido o modo de comprovar a renda. Muitos cidadãos com renda o bastante para serem eleitores não votavam por não conseguirem comprovar sua renda ou por não terem disposição de encontrar os meios de prová-la. Porém, onde a lei realmente restringiu o eleitorado foi ao retirar o direito de voto dos analfabetos.

Entre os grupos dirigentes se propagou a noção de que para haver boas eleições era preciso, primeiramente, existir bons eleitores, e esses bons eleitores encontrar-se-iam entre os homens “educados”, ou seja, alfabetizados. Para o governo e as elites, até mesmo para a grande maioria dos parlamentares liberais, aceitar o voto dos analfabetos passou a ser um problema, o que não era até então.

Do último quartel do século XIX em diante, o termo “analfabetismo” passou por uma transformação brusca de sentido, tendo sido utilizado mais frequentemente e com uma conotação intensamente negativa.

Percebe-se que, na verdade, como fato, o analfabetismo sempre esteve presente durante a constituição da sociedade brasileira e ainda continua a existir no país. No entanto, o analfabetismo só se constituiu como problema nacional no final do Império, quando a reforma eleitoral (Lei Saraiva, 1881) excluiu os analfabetos do direito de participar da vida política no país. Ferraro (2004) destaca que o analfabetismo emergiu então como

[...] problema eminentemente político, em vinculação com a questão eleitoral, não como uma questão econômica, ligada à produção. Menos ainda como questão pedagógica, tal o descaso então reinante em relação à educação do povo. Surge como problema vinculado a uma das quatro questões que agitaram o final do Império, sinalizando e aprofundando o seu declínio e apressando o advento da República: a questão religiosa, a militar, a escravista e a eleitoral. A dimensão econômica do analfabetismo só seria levantada muito mais tarde, a partir do segundo pós-guerra mundial, com as teorias do desenvolvimento, que dariam sustentação teórica e ideológica ao pouco de Estado keynesiano ou do bem-estar que o Brasil chegou a conhecer. (p.113-114).

O estudo dos discursos que apoiavam a exclusão dos analfabetos do direito de voto nos dois projetos de reforma eleitoral (projeto Sinimbu e projeto Saraiva) permite verificar que a condição de analfabetismo adquire novo sentido ao expressar ignorância, cegueira moral e material, dependência e, por tudo isso, incapacidade eleitoral. Ganhando a conotação, inclusive, de marginalidade e periculosidade. A

propagação de que o analfabeto não possuía discernimento suficiente e a capacitação para perceber o bem comum é utilizada como qualidade depreciativa na constituição do discurso da incapacidade eleitoral do analfabeto.

Ao identificar negativamente os analfabetos como ignorantes, cegos, incapazes e mesmo perigosos e ao exigir o saber ler e escrever para o cidadão ser considerado eleitor, as elites brasileiras, na sua maior parte latifundiárias e escravistas, não tinham tanto o objetivo de purificar as urnas e tornar as eleições mais “limpas”, mas sim evitar o alargamento da participação popular.

Deste modo, argumentando-se que o povo não possuía condições de exercer o voto adequadamente, difundia-se a ideia de que era preciso eleições diretas para que o processo eleitoral fosse moralizado. Era um entendimento geral que os votantes das eleições primárias, por estarem muito expostos às pressões do governo e às influências dos chefes locais, eram os responsáveis pela corrupção do sistema parlamentar e também por toda a dependência da Câmara em relação ao poder Executivo.

Estudando a organização político-eleitoral do Império, pesquisando o modo como o sistema político e o sistema eleitoral funcionavam, podemos nos indagar: Quem apresentava menor preparo para vivenciar a democracia, a grande massa da população ou as elites dirigentes e o governo? Para responder esta pergunta basta pensarmos em quem coagia os eleitores, quem subornava os votos, quem bancava as atas enganosas, quem não aceitava ser vencido nas urnas? Eram os latifundiários, os oficiais da Guarda Nacional, os juízes, os presidentes das províncias ou estados, as lideranças dos partidos nacionais ou estaduais, ou seja, as elites.

Se a grande maioria da população brasileira era constituída por analfabetos, não seria esta uma razão para que estes não fossem excluídos? Esta exclusão foi democrática? Foi liberal? Pode-se dizer que esta reforma nada teve de revolucionária, de democrática e de liberal. Uma reforma eleitoral que serviu apenas para realizar os anseios e manter os costumes da elite dirigente.

Foi lamentável que o projeto e a consequente Lei Saraiva viessem a excluir do direito de voto a maioria esmagadora da população brasileira, resultando na instituição de uma autêntica aristocracia eleitoral.

Excluindo-se do direito de voto as pessoas que não sabem ler e escrever, o analfabetismo passa a ter um aspecto negativo – uma estigmatização que afasta os analfabetos da sociedade. O analfabetismo passou a ser visto como uma vergonha, muito mais para o analfabeto do que para o país. É sabido que a maioria do povo brasileiro no momento em que se deu a reforma eleitoral era composta por analfabetos. Então, o processo de exclusão dos analfabetos do direito de voto fez-se acompanhar de um processo de estigmatização dos “portadores” da qualidade de analfabetismo.

Embasada em Elias e Scotson (2000, p. 23), sustento que a estigmatização consiste no fato de “[...] um grupo afixar em outro um rótulo de inferioridade humana e fazê-lo prevalecer em função de uma figuração específica que os dois grupos formam entre si [...]”. De acordo com os autores, o processo de estigmatização se sustenta em uma relação de poder, do grupo mais poderoso sobre o grupo menos poderoso, de tal modo que o estigma social atribuído pelo primeiro ao segundo “costuma penetrar na autoimagem deste último e, com isto, enfraquecê-lo e desarmá-lo [...]”. (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 24). Para os autores: “Um grupo só pode estigmatizar outro com eficácia quando está bem instalado em posições de poder das quais o estigmatizado é excluído”. (ELIAS; SCOTSON 2000, p. 23). É nessa disputa de forças que um grupo se coloca na posição de classificar negativamente o outro, influenciando na sua autoimagem, lançando-o no ostracismo, minorando-o à condição de inferioridade e desonra, à condição de “indignos de confiança, indisciplinados e desordeiros”. (ELIAS; SCOTSON 2000, p. 27).

Em 1872, o número de votantes fora superior a um milhão. A reforma eleitoral, avaliada por muitos uma conquista democrática, não conduziu ao alargamento do eleitorado, ao contrário, reduziu de 1.114.066 para 145.000 eleitores, representando 1,5% da população total, ou seja, 1/8 do que era antes. O mais sério é que o retrocesso permaneceu por muito tempo. Somente em 1945, quando foram às urnas 13,4% dos brasileiros, o número de eleitores veio a superar o número de votantes de 1872. (Carvalho, 2004, p. 38-40)

Da Lei Saraiva até ao facultamento do voto aos analfabetos passou-se mais de um século (Emenda Constitucional n. 25, de 1985, e a Constituição de 1988). No entanto, do estigma do analfabetismo, desse os analfabetos não se livraram. A compreensão do analfabetismo como ignorância, cegueira, dependência, incapacidade e outras interpretações converteram-se em senso comum que persiste até ao tempo presente.

Durante o período da reforma eleitoral, constata-se que se criou uma grande contradição ao exigir-se o saber ler e escrever para o indivíduo ser considerado eleitor em um país onde praticamente não havia escolas para o povo se alfabetizar.

Desde o final do século XIX ocorreram várias falas, juras, projetos, campanhas e inclusive declarações de guerra ao analfabetismo, seguidos de reformas de ensino periódicas. Certamente esses empenhos direcionados para a escolarização e alfabetização do povo contribuíram para que avanços fossem conquistados e, também, para a diminuição das taxas de analfabetismo ao longo do século XX. Porém, embora tenham ocorrido melhorias, ainda há um fato evidente: o Brasil encerrou o século XX e penetrou o século XXI com um número realmente elevado e inquietante de pessoas sem estarem alfabetizadas. Os milhares de analfabetos

ainda existentes no país confirmam o insucesso de mais de um século de políticas públicas de escolarização e alfabetização, significam também, para o século iniciado recentemente, que o desafio de superar o analfabetismo continua.

## Referências Bibliográficas

- ALENCAR, Francisco; RAMALHO, Lúcia Capri; RIBEIRO, Marcus Venício T. História da sociedade brasileira: 2º grau. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1979.
- BANDECCHI, Brasil. História do Brasil: ciclo ginasial. São Paulo: Didática Irradiante, 1969.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Anais. 1878 a 1881. Disponível em: [http://imagem.camara.gov.br/pesquisa\\_diario\\_basica.asp](http://imagem.camara.gov.br/pesquisa_diario_basica.asp)
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. Anais. 1879 a 1881. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/asp/AP\\_Apresentacao.asp](http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/asp/AP_Apresentacao.asp)
- CARVALHO, José. Murilo. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. L. Os estabelecidos e os Outsiders. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- FAUSTO, Boris. História do Brasil. 13. ed. São Paulo: Editora da USP, 2008.
- FERREIRA, Liliana Soares. Educação & História. 2. ed. Ijuí: Editora Unijui, 2001.
- FERRARO, Alceu Ravello. Analfabetismo no Brasil: desconceitos e políticas de exclusão. PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 111-126, jan./jun. 2004. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/viewFile/10086/9311>. (Visualizado em: 14/12/2011).
- HOLANDA, Sérgio Buarque. História geral da civilização brasileira. O Brasil Monárquico: Do império à República. 5ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. V.5
- LOPEZ, Luiz Roberto. História do Brasil imperial. 6. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1993.
- \_\_\_\_\_. História do Brasil contemporâneo. 7. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1994
- ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. História da Educação no Brasil. 27 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

## Notas

1 Mestranda em Educação (UFRGS)/Bolsista CNPq